

# 易居研究

## 关于《国有土地上房屋征收与补偿 条例（征求意见稿）》初步研究

## 作者介绍

本文由上海易居房地产研究院发展研究所课题组完成。

课题组组长李战军，成员为崔霁、刘卫卫、朱光、周业勤。

## 关键词

拆迁 征求意见稿 建议

## 目录

- 一、我国城市房屋拆迁相关立法的演变
- 二、城市房屋拆迁条例修改的主要动因
- 三、《国有土地上房屋征收和补偿条例（征求意见稿）》的创新点
- 四、条例征求意见稿存在的不足及完善建议

主 编：李战军

执行主编：朱 光

主 办：房地产发展研究所

印发日期：2010年2月23日

电 话：021-60868898

地 址：上海市广延路383号  
文武大楼5楼

邮 编：200072

Email: zhuguang@ehousechina.com

欢迎投稿 承接研究

# 关于《国有土地上房屋征收与补偿条例（征求意见稿）》 初步研究

一件因房屋动拆迁而引发的成都唐福珍的悲剧，一份因唐福珍事件而引发的北京大学五教授修改我国《城市房屋拆迁管理条例》的动议，一个《国有土地上房屋征收与补偿条例（征求意见稿）》的草拟和征求意见的举动，都在短短的三个月时间里出现了。

一件偶然事件折射出社会普遍性长期存在的一个房屋动拆迁大问题，在深深的困扰着国民和政府。修改现行《城市房屋拆迁管理条例》使之更加符合实际地予以完善，已经成为社会和房地产业界的共同要求。

对于《国有土地上房屋征收与补偿条例》这么重要的法律法规，只给短短的14天时间对外公开征求意见，除了遗憾还能表示什么呢？尽管如此，发展研究所还是专门成立了课题研究小组，力争拿出一份初步的研究成果，作为业界交流。

## 一、我国城市房屋拆迁相关立法的演变

### 1、1991年6月《城市房屋拆迁管理条例》公布

国务院发布我国第一部系统规范城市房屋拆迁行为的行政法规《城市房屋拆迁管理条例》，对拆迁管理、拆迁补偿、拆迁安置等方面进行了规定，以配套当时的《城市规划法》。

### 2、1994年7月《城市房地产管理法》出台

为了加强对城市房地产的管理，维护房地产市场秩序，保障房地产权利人的合法权益，促进房地产业的健康发展，制定《城市房地产管理法》，其中未提及国有土地上房屋征收办法。

### **3、2001年6月《城市房屋拆迁管理条例》修改**

国务院常务会议通过了对《城市房屋拆迁管理条例》的修改，并于当年7月1日起实施。修改后的拆迁条例公布并沿用至今。相比1991年的拆迁条例，明确了被拆迁人为房屋的所有人，重点对房屋所有人进行补偿，兼顾对使用人的安置，并增加了被拆迁人对补偿方式的选择权。根据被拆迁房屋的区位、用途、建筑面积等因素，以房地产市场评估价格确定货币补偿金额。

### **4、2004年3月《宪法》增“征用补偿”条款**

宪法第十条第三款“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。”修改为：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”

### **5、2007年3月《物权法》规定“拆迁补偿”**

该法第42条规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序，可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。征收单位、个人的房屋及其他不动产应当依法给予拆迁补偿、维护被征收人的合法权益，征收个人住宅的还应当保障被征收人的居住条件。”虽然没有直接出现“征收国有土地上房屋”等字眼，但“征收单位、个人的房屋及其他不动产”就包含了征收国有土地上房屋的行为和补偿要求。

### **6、2007年8月《城市房地产管理法》修改**

“为了公共利益需要，国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋，并依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。”

### **7、2009年12月 北大学者建言人大审查拆迁条例**

2009年11月13日，成都金牛区天回镇金华社区的女企业主唐福珍，为了阻止拆迁往自己身上浇汽油，在自家房顶上引火自焚。这次事件引发了强烈的社会

反响。

北京大学五名学者通过特快专递的形式向全国人大常委会递交了《关于对〈城市房屋拆迁管理条例〉进行审查的建议》，建议立法机关对《城市房屋拆迁管理条例》进行审查，撤销这一条例或由全国人大专门委员会向国务院提出书面审查意见，建议国务院对《条例》进行修改。

## 8、2010年1月《国有土地上房屋征收与补偿条例》征求意见

2010年1月29日，国务院法制办在其官方网站全文公布《国有土地上房屋征收与补偿条例(征求意见稿)》，征求社会各界意见。

## 二、城市房屋拆迁条例修改的主要动因

### 1、化解法律法规之间存在的矛盾

目前存在着相关拆迁的法律、法规之间不完全协调，相关拆迁的下位法与上位法之间不完全协调，全国各地相关拆迁的法规在城市间不完全协调的现象。主要是国务院2001年11月1日开始施行并沿用至今的《城市房屋拆迁管理条例》，与《宪法》、《物权法》、《房地产管理法》保护公民房屋及其他不动产的原则和具体规定存在差异。如一方面将拆迁补偿关系界定成民事法律关系，但另一方面认为征收、补偿主体应是国家，征收补偿法律关系应是行政法律关系。这种法律状况导致城市发展与私有不动财产权保护两者间关系的含糊不明确。因此需要通过修改拆迁条例来化解这一矛盾。

### 2、规范国有土地上房屋征收与补偿活动

随着我国计划经济向市场经济转变，居民拥有的不动产财产和财富不断增加，相对的维权意识不断加强。由于拆迁活动中不规范、不透明现象大量存在，导致拆迁难度大、时间长、成本高，严重影响到城市形态再构和产业功能重塑，严重危及到社会稳定和社会和谐。因此需要新的法律法规根据实践变化做出相应调整，从而规范国有土地上房屋征收与补偿活动。

### 3、缓解拆迁引发的社会矛盾和群体性事件

近些年由于拆迁所引发的社会矛盾频繁发生,比较典型的案例是 2004 年的嘉禾事件到 2009 年成都的唐福珍事件。拆迁引发的个案矛盾存在着多发性和群体性的趋势。国家为了缓解拆迁引发的诸多社会矛盾和群体性事件,维护公共利益,保障被征收人的合法权益,需要对拆迁法律法规做出相应调整。

### 4、为房地产长期稳定健康发展提供良好的法律环境

随着我国经济的发展,我国不同企业、不同人群之间收入差异化明显。收入的多元化导致多元化的利益群体,从而形成多元化的社会思维。多元化是发展活力的保证,但是处理不好,多元化也会分裂社会人群,固化利益群体,破坏社会和谐。最近五年,社会对房地产业、房地产市场和房地产企业的认识和评价都不尽一致。一些调控政策的主要依据是“民怨”而非“产业政策”,政策短期化现象明显。动拆迁是房地产发展的第二程序(第一程序为城市规划),关系到整个房地产产业链的平顺有效衔接。动拆迁又是房地产发展中社会矛盾集中多发环节。因此,无论从国家管理、社会稳定,还是从产业发展的角度看,都需要建立行之有效的动拆迁新规。

## 三、《国有土地上房屋征收和补偿条例(征求意见稿)》的创新点

### 1、划分“公共利益需要”与“非因公共利益需要”

征求意见稿在继承上位法“公共利益需要”法律概念之后,创新提出相对应的“非因公共利益需要”法律概念。让“搬迁”与“公共利益需要”建设项目相挂钩,让“拆迁”与“非公共利益需要”项目相挂钩,建立两种补偿渠道机制。

如果征求意见稿通过并开始实施,则意味着以前“公共利益”征收与“非因公共利益”征收混为一谈的拆迁模式,将退出历史舞台。

## 2、界定“公共利益需要”的七种内涵

我国 2004 年宪法修正案为保护公民个人合法的私有财产,规定只能基于“公共利益”的需要并依照法律程序,才能进行征收或者征用。但什么是“公共利益”,如何界定成为立法的一个盲点,缺乏配套细化的法律规定。“公共利益”的界定,直接关系到对公民私有财产的保护力度以及城市发展的速度。

征求意见稿规定了七种“公共利益的需要”:国防设施建设的需要;国家重点扶持并纳入规划的能源、交通、水利等公共事业的需要;国家重点扶持并纳入规划的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要;为改善低收入住房困难家庭居住条件,由政府组织实施的廉租住房、经济适用住房等建设的需要;为改善城市居民居住条件,由政府组织实施的危旧房改造的需要;国家机关办公用房建设的需要;法律、行政法规和国务院规定的其他公共利益的需要。其中的亮点在于规定为改善城市居民居住条件,由政府组织实施的危旧房改造的需要属于公共利益。

## 3、明确政府是公共利益需要而征收房屋和补偿的唯一主体

征求意见稿规定,县级以上地方人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。这就是说实施公益性征收和补偿的主体只有一个,那就是政府。用法律文字明确了政府的唯一主体作用。

现在我国城市的大部分动拆迁工作,表面上看是开发商为自身商业利益而投资出钱的,前台的操作者是一个个只能在小行政辖区范围内活动的动拆迁公司。也正因此,社会舆论将动拆迁工作中出现的种种问题都归结于开发商和动拆迁公司。其实全国各地城镇都一样,从规划方案到土地房屋征收,从自己储备土地到组织招拍挂市场转让,全部都是由一个个地方政府决定掌控的。其实不论是公共利益需要还是非因公共利益需要的土地房屋征收主体,都是政府一个主体。政府是土地所有权人、城市规划制定人、土地收回和转让组织人、房屋拆迁实际操作人、拆迁工作好坏奖励处罚人,是多种功能人格为一体的综合人。

#### 4、危旧房改造需 90%以上被征收人同意

征求意见稿规定，因危旧房改造需要征收房屋的，县级以上地方人民政府应当在组织有关部门论证的基础上，征求被征收人的意见。90%以上被征收人同意进行危旧房改造的，县级以上地方人民政府方可作出房屋征收决定；未达到 90%被征收人同意的，不得作出房屋征收决定。

这是在搬迁中引入少数服从多数的双向平等民主协商机制，且确定了量化标准门槛，是一种程序和标准创新，尊重和体现了公民的知情权和参与权。对于危旧房改造，进行两轮征询意见，第一轮解决“愿不愿改造”的问题，90%以上被征收人同意方可执行；第二轮解决“如何改造”的问题，三分之二以上被征收人同意补偿方案方可执行。

#### 5、用“搬”取代“拆”

征求意见稿将原来《拆迁条例》中的“拆迁”改为“搬迁”。“搬迁”的基本理念是，在“公共利益”的名义下，经过“征收”程序后，房子归政府了，拆与不拆由政府决定，可能政府还有别的用途不拆除了，但房子里住的人要搬走。

目前很多将要被征收的房屋上都会标记一个大大的“拆”字，这已经被很多人称为损害被拆迁人利益的“一道符”。为了缓解很多被拆迁人的那根紧张神经，新条例采用“搬”来代替“拆”，意图减少房屋被征收人的心里反感因素。

#### 6、野蛮暴力强制搬迁者可追刑责

征求意见稿规定，房屋征收部门委托有关单位从事征收补偿与搬迁具体工作的，应当加强对受委托单位的监督，并对其实施的征收补偿与搬迁行为承担相应的法律责任。房屋征收部门及其委托的单位不得采取中断供水、供热、供气、供电等方式实施搬迁。任何单位和个人不得以暴力、胁迫以及其他非法手段实施搬迁。

征求意见稿同时规定，违反本条例规定，房屋征收部门及其委托实施征收补偿与搬迁的单位，以暴力、胁迫以及其他非法手段实施搬迁的，对直接负责的主

管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

针对我国城镇动拆迁中大量存在的暴力拆迁违法现象，征求意见稿给予了明确的行为、部门和人员的处罚规定，直至刑事责任，这是十分必要的。愿在今后的搬迁中，断水、断电、断气行为能够真正被杜绝，充分保障房屋被征收人的合法合理权益。

## **7、征收房屋的弱势群体可通过住房保障解决**

征求意见稿规定，政府应当为征收个人住宅的被征收人提供适当房源，符合住房保障条件的，应当为其提供保障性住房。

征收个人住宅的，被征收人的家庭符合廉租住房保障对象或者经济适用住房供应对象条件的，作出房屋征收决定的县级以上地方人民政府应当为其提供廉租住房保障或者经济适用住房。具体办法由省、自治区、直辖市人民政府制定。

拆迁制度与住房保障制度的接轨是本次征求意见稿的亮点之一。现实拆迁活动中，牵涉大部分的人群是收入低、住房困难、社会保障水平差的家庭和人群。打通拆迁和住房保障的中间渠道，具有现实必要性和可行性。

在实际操作中，也存在着另外一种反向情况，弱势群体更愿意通过房屋动拆迁获得货币或实物补偿，而不愿意去用廉租房和经适房的途径来改善自己的居住条件。

## **8、强制搬迁应先补偿后搬迁**

征求意见稿规定：实施强制搬迁前，房屋征收部门应当按照补偿决定，对被征收人先予货币补偿或者提供产权调换房屋、周转用房。毫无疑问，这是创见，是一种新理念。毫无疑问，这也是难以行得通的书生之见。

## **9、补偿金额不得低于市场价**

拆迁矛盾之所以大量存在，而且愈演愈烈，很大原因是由于“补偿安置”不合理、不公平。全国有些城市，房屋征收补偿金额低于市场价格，导致被征收人

无法用拆迁补偿款再去市场上购置一套类似房产，因此不愿搬迁，成为“钉子户”，进而导致拆迁双方矛盾激化。

征求意见稿对政府征收房屋的补偿问题予以了专章规定。要求被征收房屋的房地产市场评估价格，不得低于房屋征收决定生效之日类似房地产的市场交易价格。而旧条例规定货币补偿的金额，根据被拆迁房屋的区位、用途、建筑面积等因素，以房地产市场评估价格确定。

需要指出的是现在一些一线城市，现在的动拆迁补偿金额已经等于或高于同地同期同类房屋的市场价格。

#### **四、条例征求意见稿存在的不足及完善建议**

关于城镇动拆迁法律法规的修订一事，在中国房地产业界、在政府主管部门、在中国法律界和中国民间，都存在着一一种有必要尽快予以完善的社会共识。为确保中国房地产业长期健康稳定地发展，针对我国城镇动拆迁现行的矛盾和困境，尽早对拆迁条例进行完善性修改，也是客观实践的基本要求。

但是如果抱着对过去三十年我国城镇动拆迁工作采取总体否定的态度，抱着要对原有动拆迁法规法律做出颠覆性的制定，抱着只追求被拆迁人的权益和处罚拆迁人，且不论被拆迁人行为是否违规、违法、抗法的指导思想，那么这份《条例征求意见稿》远不是短期内征求意见就能够解决问题的。

针对这份征求意见稿，在研究时间完全不充分的情况下，特指出下列问题，并尽力提出相应修改意见。

##### **1、国有土地上房屋征收与补偿主体具有唯一性，建设单位无权与被拆迁人订立补偿协议**

《条例征求意见稿》第四十条提出“非因公共利益的需要，拆迁国有土地上单位、个人的房屋的，建设单位应当编制具体实施方案，并报房屋征收部门批准。非因公共利益需要进行的拆迁，由建设单位和房屋所有权人按照自愿、公平的原则订立拆迁补偿协议”。

《土地管理法》第八条规定“城市市区的土地属于国家所有”；第二条第三款“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”。

由此可见，在城镇土地国家所有的背景下，任何收回土地使用权、征收国有土地上房屋、货币或实物补偿原房屋使用人的行为主体，只能是国务院和各级政府。不论是为了公共利益还是非公共利益，不论是毛地协议批租，还是净地招拍挂，所涉及的土地和房屋征收，其征收主体都只能是土地所有者及其代表。建设单位，或者更明确讲是从事经营活动的房地产开发商，没有资格、权利和能力担当。

只要土地的权属不发生变化，我国的土地一级市场是垄断性的，是政府的，任何拆迁房屋征收与补偿，都是政府而不是开发商直接面对的事情。只不过过去是政府拿开发商的钱去做拆迁，现在更多的是需要政府先筹集垫付资金，先期做拆迁和补偿，然后再通过招拍挂收回先期投入。

对于与上位法相矛盾的具体修订意见，势必提出调整修改上位法的要求。无形中使条例制定人陷入了要么修改上位法，以使下位法条例合法化，要么修改或者删除《征求意见稿》中相关表述的两难境地。研究建议撤销第五章“附则”所有内容。

## 2、国有土地上开发项目没有纯粹的公共利益项目和非因公共利益需要项目

《征求意见稿》的创新不在于“公共利益需要”及其相应的“公共利益需要项目”（我国宪法中已有此明确“公共利益需要”法律概念），而在于提出了相对应的“非因公共利益需要”、“非因公共利益需要的拆迁活动”和“非因公共利益需要项目”。

现实中只有划拨土地项目和非划拨土地项目（即经营性项目），两种土地项目在开发过程中一般都需要进行拆迁活动。不论是划拨土地项目和非划拨土地的项目，从根本上来讲都是公共利益的需要。

现实中也很少有纯粹的公共利益需要项目和非因公共利益需要项目。

譬如学校、医院、体育场、国有工厂这些公共利益项目当中，也都普遍存在着商业经营性用途的土地和房屋功能。

再譬如，房地产开发商开发的经营性项目，绝大多数在其中还要包括经济适用房配建部分、幼儿园、小学、菜场、派出所、居委会、物业管理、汽车站、变电站等用房，还有道路和绿化等公共场所。

再譬如，房地产开发商开发的大型商业中心或商业街面店铺，这些设施在服务市民、提供就业、增加税收等方面的作用，也具备了公共利益的功能。

事实是在房地产开发领域是划不清公共利益和非公共利益的，这种划分毫无意义。在房屋征收和补偿问题上，要争论的不是划分公共利益需要和非公共利益需要两个法律概念的问题，而是拆迁是否合理与拆迁补偿标准是否统一的问题。

### **3、《条例》与现行国有土地使用权招拍挂出让制度、土地储备制度和建设项目用地供应计划相抵触**

《条例征求意见稿》第四十条规定“非因公共利益的需要，拆迁国有土地上单位、个人的房屋的，建设单位应当编制具体实施方案，并报房屋征收部门批准。非因公共利益需要进行的拆迁，由建设单位和房屋所有权人按照自愿、公平的原则订立拆迁补偿协议”。

这一规定实际上划定了非因公共利益需要项目的初始决定权、土地使用权回收权、房屋拆迁权和补偿权及其标准，是由建设单位和房屋所有权人之间的事。政府除了对实施方案具有审批权以外，实际上是处于全过程之外的。这种规定本质上是排斥并颠覆现行的建设项目用地供应制度、土地出让制度和土地储备制度的，也是对国家政府在一级土地市场上的转让垄断权的挑战和否定。

例如，《城市房地产管理法（2007年修订）》第十二条规定“土地使用权出让，由市、县人民政府有计划、有步骤的进行”。第十三条规定“土地使用权出让，可以采取拍卖、招标或者双方协议的方式。商业、旅游、娱乐和豪华住宅用地，有条件的，必须采取拍卖、招标方式；没有条件，不能采取拍卖、招标方式的，可以采取双方协议的方式”。

再如,《土地管理法》第四十三条规定“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。当前建设项目用地是以建设项目获得批准为取得的基本前提与目的的,采取的是“有项目才有土地”的资源需求认定制度。必须要纳入年度固定资产投资计划之内才算合法建设项目,然后才能向国家申请建设用地需求。

从社会经济发展和建设角度看,包括房地产开发在内的非公共公益性建设项目所需用地,都将有房地产开发商(建设单位)与被征收人按民商法律原则平等协商谈判来解决。当一项社会经济决策涉及多个利益主体时,达成全体一致的决策成本将十分高昂。涉及的利益主体数量越多,决策成本就越昂贵。商业性房地产开发建设如果实行征求意见稿的条文,势必将面临无地可供、停滞不前的困境,对我国当前社会经济发展和城市化进程将产生重大制约性负面影响,难以产生积极的促进作用。

#### **4、划分公共利益和非公共利益的不同补偿标准,将不断推高土地价格和商品房价格**

《征求意见稿》的起草中原本认为非因公共需要的房屋征收与拆迁补偿不是政府的事,而是开发商的事,这样被拆迁者便可以为维护自己的权益而去与开发商洽谈。殊不知,同一区域不同地块项目因为分别冠以公共利益需要项目和非因公共利益需要项目,会出现不同的补偿标准,这必然会引起新的不公平和攀比问题,其结果被拆迁人不是去找房地产开发商,而是会去找政府索要差额补偿。

两种补偿标准差异必然在实践上产生互相影响。非因公共利益需要项目过高的补偿标准,必然导致公共利益需要项目的被征收人要求提高补偿标准;公共利益项目补偿标准的提高,又会诱导非因公共利益需要项目的被征收人增加谈判筹码。这种补偿标准的攀比必将轮番推高整个社会取得土地补偿的标准,从而使得建设项目的土地取得越来越困难,推高土地的价格和房屋价格,最终影响我国城市的建设和发展。

如果出现两种取得土地资源方式补偿的悬殊差别，而这种差异又是法律所允许的，那么在财产利益保护方面出现的不公平又如何解释和消除呢？

## 5、危旧房改造征询 90%同意的比例过高，将造成少数人“绑架”多数人的意愿和利益

《条例征求意见稿》第十三条规定“因危旧房改造的需要征收房屋的，县级以上地方人民政府应当在组织有关部门论证的基础上，征求被征收人的意见。90%以上被征收人同意进行危旧房改造的，县级以上地方人民政府方可作出房屋征收决定；未达到 90%被征收人同意的，不得作出房屋征收决定”。

90%同意的比例太高，已经达到绝对多数了。在实践中，少数人会因为自己的利益要求得不到满足而去力阻危旧房改造的决策，从而造成绝大多数人被迫服从极少数人的意愿，使危旧房改造方案流产，出现绝大多数人的利益受损害的结局。

这些年，中国一线城市中心城区的动拆迁工作实际上是失控的，动拆迁的成本也是失控的。我们不去大力宣扬绝大多数城市被动迁居民舍小家、顾大家的精神；舍城市中心地段，奔城郊结合部的行为；服从政府号召，换来城市结构功能的调整和社会经济大发展的局面。偏偏去报道那些违章违规搭建户、漫天要价贪婪户、暴力自残抗法的钉子户。其结果是少数钉子户的所谓“权益”得到了满足，绝大多数守法动迁户降低了对政府的信任度，下一轮进入市场买房的老百姓分摊了这些钉子户的动迁成本。

我国的最高法律《宪法》制定或者修订审议，都是以全体代表的 2/3 以上的多数通过即可。我国最底层的居住小区业主委员会的规约，也是以超过半数就视为通过的。实在难以想象，一个危旧房改造造福一方百姓的方案，需要 90%以上比例人口同意才能执行。《征求意见稿》是站在大多数人的利益角度考虑问题还是站在少数人的利益角度考虑问题？建议《征求意见稿》大幅度降低危旧房屋改造门槛，以 2/3 人的态度意见为准。

## 6、法律法规处罚应该是对等的、平衡的、双向的，法律责任和处罚不仅要针对违规执法部门和人员，也要针对违规抗法的房屋被征收人

《条例征求意见稿》第四章“法律责任”中，对政府、房屋征收部门、委托实施征收补偿与搬迁单位的主管人员及其它直接责任人员、房地产评估机构等违反条例的行为进行处罚或处分，拟就的十分周详、全面。但是对于国有土地上房屋征收过程中出现的违法、违规、违章行为的事和人，其处分和处罚却毫无提及。这是一种故意遗漏。

建议在“法律责任”一章增加相应条款，对违规、违法搭建的建筑明确表示不受法律保护，对政府决定和法院判决实施强迁后，被征收人（含单位和个人）不得以暴力、胁迫以及其他非法违规行为抗拒搬迁（行为包含跳楼、自杀、自残、自焚、恶意躲避等），不论暴力抗法还是软性抗法，都必须得到处罚。

## 7、“搬迁”概念没有“拆迁”概念的内涵准确

《征求意见稿》将“拆迁”变“搬迁”，未见进步，只见玩弄词藻，反见不准确。

国有土地上房屋征收与补偿工作实际上有三层完整内涵：首先是国有土地使用权收归国有，其次是国有土地上的房屋要拆平（动拆迁土地上的房屋保留的只是极少部分，绝大多数是所有房屋都拆平），最后是房屋里的居住者和工作者要搬迁。

一个房屋征收与补偿工作，完整的就是针对土地、房屋和居住使用人三者的。现在摒弃“拆迁”，代之“搬迁”，结果变为：房屋可以不拆；人要搬迁；只对人，不对房屋，也不对土地。

更为困惑的是公共利益需要征收房屋的，称为“搬迁”，而非因公共利益需要征收房屋的，还是保留“拆迁”。难道因为所谓“利益”不同，国有土地上房屋的征收还要分为两种称谓？两种法律概念？从内涵准确性来看，“拆迁”优于“搬迁”，建议统一称谓到“拆迁”。

## 8、政府无须再为选择货币补偿的房屋被征收人提供房源

《条例征求意见稿》第二十六条“征收个人住宅的，作出房屋征收决定的县级以上地方人民政府，应当为选择货币补偿方式的被征收人提供适当房源”。

采取货币补偿方式的，政府已经按照协议提供货币补偿金额，房屋被征收人按照协议获取相应货币补偿金额。二者之间按照合约已经执行完毕，政府没有义务再为其提供适当房源。

现实中我们看到很多地方政府要求启动拆迁时，要筹集 70-100%的动迁房源。而相当一部分的房屋被拆迁人选择货币补偿方案，自己到市场上购买商品，筹集房源相当一部分放空，造成土地资源浪费、货币资源停滞、房屋资源空置。

建议删除本条款。

## 9、实施强迁程序时：先补偿后搬迁的做法根本行不通

《条例征求意见稿》第二十八条第三款“实施强制搬迁前，房屋征收部门应当按照补偿决定，对被征收人先予以货币补偿或者提供产权调换房屋、周转用房”。

强迁是房屋征收和补偿工作中最后解决手段，不能滥用，但是也不能不用。不能因为个别非法抗迁的居民，而造成对先前响应政府号召搬迁者的利益“绑架”。

之所以进入强制拆迁程序，关键因素就在于双方在补偿内容上经长时间协商仍不能达成一致协议，各种非强迁手段已经用尽，给公共利益已经造成巨大伤害。房屋被拆迁人根本不接受你的补偿方案，你怎么能够单方面的实行先补偿后搬迁？房屋被拆迁人接受了你的补偿金额或补偿房屋，实际上就是接受了拆迁补偿方案。

建议在实际操作中可引入第三方，比如银行、政府相应机构、社会中介组织等，建立临时保管机制。将补偿金额或者同等价值的产权房屋交由第三方保管，在合适的时机再转交给房屋被征收人。

## 10、在公共利益需要下对非住宅房屋征收造成停产、停业的补偿标准不明晰

《条例征求意见稿》第三十一条规定“对因征收非住宅房屋造成停产、停业的，应当给予适当补偿”。这一表述非常的泛化和笼统，在实施中会造成各地执行标准不一，操作中困难重重。

当前对工业企业和商业用房如何补偿是个很大的问题，因为营业性用房与住宅性质不同，其一般会带来经济收益，因此房屋被征用会造成较大的利益受损。

建议对营业性用房除了对房屋被征收进行补偿外，还要明确按照其前三年依法缴纳营业税额、所得税金额，倒推其前三年平均营业收入，按照一定补偿系数对其营业损失进行补偿。

## 11、征收程序中缺少对“重大争议”界定，且重大争议解决机制形同虚设

《条例征求意见稿》第十二条“经征求被征收人、公众和专家意见，无重大争议的，由县级以上地方人民政府作出房屋征收决定；存在重大争议的，由县级以上地方人民政府报请上一级人民政府裁决后，作出房屋征收决定”。

上述条文有三个疑点，一是房屋征收程序中起始阶段要首先征求征收人、公众和专家意见，这有必要吗？行得通吗？二是何谓重大争议，哪些情形属于重大争议，需列出明细标准。三是重大争议的解决机制是由上级人民政府裁决后决定。这里面的逻辑关系和程序正义在哪儿？

《征求意见稿》起草人到底是要推动房屋征收工作顺利合理解决，还是要通过设置法律障碍的办法从根本上去阻止房屋征收工作？是国有土地所有权人、公共利益需要认定人决定就行了，还是本质上由被征收人、公众和专家的意见决定？

一幢或一套房屋征收如存在争议，一块国有土地使用权收回如存在争议，都要由政府决定。本级政府决定不了，还要由上级政府裁决。政府需要并能够管得过来这么多的事情吗？

土地是国家的，政府代表国家要征收土地和房屋，出现了重大争议，最终解决机制还是由政府来决定。所有权人、征收决定人、争议裁决人都是由政府来充

当，所不同的是可能会出现上下级两个政府。这能够形成解决重大争议的人民群众信服的机制吗？

建议本条款中删除前半部分，仅保留后半部分。

## **12、经适房、危旧房改造主要是解决城镇居民家庭的住房问题，不应属于公共利益需要**

不含有投资功能的住房，对住房消费者来讲只有是承租房。任何购买商品房屋、政府价格补贴商品房屋（经适房、配套商品房）的行为，哪怕是你仅拥有一套用于自住的商品房屋，其行为既是住房投资行为，也是住房消费行为。

政策保障房中除了廉租房以外的其他房屋建设，都不能认为是完全的公共利益需要，至少这类房屋建设处于第一位需要的是保障住房困难户的住房权益，同时政府还提供了相应的住房财产权益。同样除了公房以外的危旧房屋改造，即私人产权房屋的危房改造，也不能算是“公共利益需要”。

现在国家机关办公用房，其建造也不能都算是“公共利益需要”。原因是我国国家政府机关人员超编，外聘不减，官员冗积，机构庞杂重叠，行政背后拖着一大群不改制或改制不彻底的事业单位的现象，一直没有得到有效解决。各种以培训中心、办事处、绿化苑林等多种名义建造的楼堂馆所，难道都符合公共利益需要吗？